

LA GOUVERNANCE COMME THEME TRANSVERSAL :

GUIDE D'ORIENTATION POUR SA MISE EN ŒUVRE



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Direction du développement et de la coopération DDC

LA GOUVERNANCE COMME THEME
TRANSVERSAL :
Guide d'orientation pour sa mise en œuvre

Editeur :
Direction du développement et de la
coopération (DDC)
Département fédéral des affaires étrangères (DFAE)
3003 Berne
www.deza.ch

Commandes :
DDC Centre de distribution
Téléphone +41 31 322 44 12
Télécopie +41 31 324 13 48
mailto info@deza.admin.ch

Photos :
Christian Poffet, www.poffet.net
Raphael Nägeli : page 24
(DDC : pages 3 et 21)

Mise en pages :
etter grafik+co, Zurich

Auteur / coordination :
Section Gouvernance, DDC
governance@deza.admin.ch

Aussi disponible en anglais et espagnol

LA GOUVERNANCE COMME THEME TRANSVERSAL
Guide d'orientation pour sa mise en œvre

1. INTRODUCTION

Dans sa stratégie 2010, la DDC a défini cinq thèmes prioritaires, dont la bonne gestion des affaires publiques, autrement dit la gouvernance. La section gouvernance a également rédigé en 2005, les messages-clés que la DDC souhaite promouvoir dans cette thématique. L'analyse de portefeuille conduite en 2005/06 a montré le caractère fondamental de ce thème dans le développement. Par conséquent, la Direction a désigné la gouvernance comme thème transversal pour les activités de la DDC, au même titre que l'égalité des genres.

Ce guide a pour but de fournir une orientation pratique au personnel opérationnel pour la mise en œuvre de la gouvernance comme thème transversal. Au chapitre 2, les définitions des différents niveaux de gouvernance et d'un thème transversal y sont exposées. Il est également fait mention des liens entre la gouvernance, l'égalité des genres et les droits de l'homme, ainsi que de la valeur ajoutée du thème transversal gouvernance. Les chapitres 3 et 4 constituent la partie principale de ce guide, en offrant au lecteur une série de questions d'orientation qui pourront être appliquées au programme / secteur / institution dans lequel il travaille, et des conseils pratiques pour un bureau de coopération ou une section.

Ce guide s'adresse au personnel opérationnel des domaines bilatéral et multilatéral.

CONSEILS D'UTILISATION DU GUIDE

– Un guide est avant tout un outil qui ne doit pas forcément être lu dans son intégralité pour être utile, mais peut être simplement consulté au moment opportun.
– Construire sur ce qui existe : le thème transversal doit s'insérer dans les activités actuelles et permettre d'améliorer ce qui est fait dans différents secteurs. Ce guide peut donc être utilisé surtout lors de moments forts (planification d'une nouvelle phase, revues etc.) des secteurs / programmes / projets.
– Des questions d'orientation sont proposées au chapitre 3. Elle forment une « liste maximale ». Personne ne pourra répondre à l'intégralité de ces questions. Il s'agit donc avant tout d'une référence et non d'une exigence. Mais cette liste de question, bien que maximale, n'est pas nécessairement exhaustive. D'autres questions peuvent être élaborées selon les besoins.
– Le degré de pertinence ou d'utilité des questions d'orientation sera avant tout dicté par le contexte du pays, du secteur ou du programme considéré

2. DEFINITIONS ET CONCEPTS

Ce chapitre a pour but d'éclairer des notions relatives à la gouvernance : d'une part, circonscrire le sujet et expliciter les différents niveaux de gouvernance (2.1 à 2.3) ; d'autre part, expliquer la méthodologie relative à un thème transversal et les liens qui existent entre les thèmes transversaux de la DDC (2.4–2.5) ; enfin, quelques explications sont données sur la valeur ajoutée du thème transversal (2.6).



2.1. Niveaux de gouvernance

Le terme de gouvernance définit la manière dont s'exerce le pouvoir et s'applique à différents niveaux. En premier lieu, la DDC travaille sur la *gouvernance nationale*, à savoir le mode de fonctionnement et les processus de prise de décisions des institutions étatiques à tous les niveaux (régional, local), ainsi que les relations de l'Etat avec les citoyens / citoyennes et avec le secteur privé.

Mais le cadre légal et politique national est également déterminé par des facteurs internationaux qu'il est nécessaire d'améliorer. Ceci est d'autant plus important pour les pays en développement qui n'ont que peu de chances de progresser dans un contexte international qui les défavorise en les excluant du pouvoir et des marchés. On parle ici de *gouvernance globale*.

La gouvernance d'entreprise ou institutionnelle (« corporate governance ») comprend les différents processus, politiques et habitudes, qui influencent la manière dont une institution est gérée, dirigée

et contrôlée. Cette notion inclut également les relations entre les différents acteurs impliqués (management, staff, partenaires, bénéficiaires) et les buts de l'institution elle-même. Les principes de redevabilité, de risques et d'efficacité sont au centre de cette notion.

2.2. La gouvernance d'un Etat

L'Etat de droit :
signifie l'existence, dans un Etat, d'un système normatif auquel les pouvoirs publics eux-mêmes sont soumis. La première condition est la « hiérarchie des normes » qui constitue l'une des plus importantes garanties de l'État de droit : dans ce cadre, les compétences de chaque organe de l'Etat sont définies et les normes qu'il édicte ne sont valables qu'à condition de respecter l'ensemble des lois, au sommet desquels se situent la constitution, puis les engagements internationaux. L'égalité des citoyennes et des citoyens devant la loi – et son application – constitue la deuxième condition de l'existence d'un État de droit (principe d'égalité). Un tel modèle implique l'existence d'une séparation des pouvoirs et d'une justice indépendante et impartiale dans l'interprétation des normes de droit et de leur application. Les normes nationales sont elles-mêmes sujettes à évolution et leur cohérence avec les systèmes informels et / ou traditionnels doit être recherchée[1].

La lutte contre la pauvreté, le développement économique et social dépendent étroitement des conditions juridiques et politiques qui règnent dans un pays donné. Aujourd'hui, il existe un consensus sur le fait que la gouvernance est une des conditions nécessaires au développement d'un pays. L'Etat joue un rôle clé en déterminant les règles du jeu, en les faisant respecter et en affectant ses ressources au service de toute la population. Si la gouvernance répond à certaines valeurs en soi (comme la démocratie), elle sert un but ultime précis : l'amélioration des conditions de vie des populations. La gouvernance permet le bon fonctionnement d'un Etat au service de la population.

On peut estimer qu'une telle vision implique, tant du point de vue national qu'international, la création d'un espace de sécurité, un bon équilibre entre les différents pouvoirs et forces en présence et des conditions pour une croissance économique servant également les intérêts et les droits des pauvres. Le respect et la réalisation de l'Etat de droit, des droits humains et de la séparation des pouvoirs sont essentiels. De plus, les pouvoirs publics doivent veiller à ce que l'ensemble de la population ait accès aux services publics essentiels et que les citoyens / citoyennes puissent participer activement aux processus de décisions gouvernementaux. La gouvernance consiste donc aussi dans cette interaction entre l'Etat et les autres acteurs (société civile, secteur privé) qui peuvent faire office de contre-pouvoirs. Elle recouvre l'ensemble des mécanismes, des processus et des institutions par lesquels les citoyens organisent leurs intérêts, exercent leurs droits et obligations et règlent leurs différends.

Les Etats se sont engagés à respecter certaines normes. Tous les Etats ont ratifié au moins une des conventions internationales sur les droits humains, offrant ainsi aux autorités, aux citoyens / citoyennes et aux bailleurs un cadre de référence universel et légitime pour engager des

[1] Dans les pays confrontés à un conflit violent, latent ou ayant déjà éclaté, l'application des principes de gouvernance doit s'effectuer en fonction d'une analyse du contexte qui prenne spécifiquement en compte la dimension du conflit. La DDC a adopté pour ces situations une approche de gestion des programmes sensible au conflit (CSPM), qui complète et renforce la dimension transversale de la gouvernance.[0] Cette dernière contribue en effet à la prévention de la résolution violente des conflits en offrant un cadre de négociation entre les parties. Dans une phase post conflit, la reconstruction de l'Etat doit s'inspirer des principes de gouvernance.

réformes en matière de gouvernance. Les Etats membres des Nations Unies ont réaffirmé, dans la *Déclaration du Millénaire*, leur volonté d'améliorer le contexte politique dans des domaines essentiels tels que la paix, la sécurité, le développement, les droits humains et la démocratie.

La DDC a retenu cinq principes, vers lesquels un Etat doit tendre, pour la mise en œuvre de la gouvernance, telle que décrite ci-dessus : la redevabilité (« accountability »), la transparence, la non-discrimination, la participation et l'efficacité[2]. L'essentiel de ces principes trouve sa source dans le système de valeurs des droits humains universels et indivisibles et légitime la promotion de la gouvernance. Ils sont comme cinq lunettes qui permettent d'analyser les activités de l'Etat sous certains angles prioritaires. Ces principes s'inscrivent dans la notion fondamentale d'Etat de droit.

2.3. La gouvernance globale

Sous la dénomination de gouvernance globale, la DDC comprend les institutions et les règles, ainsi que les nouveaux mécanismes de la coopération au développement, qui permettent un travail continu sur les défis mondiaux dépassant les frontières nationales.

La gouvernance globale se compose principalement de deux éléments :
– la gouvernance internationale, qui comprend l'application des principes de gouvernance dans les relations entre les différents acteurs internationaux (Etats et société civile) ;
– la gouvernance institutionnelle qui est orientée vers les modalités de fonctionnement des institutions internationales (organisations de Bretton Woods et Nations Unies).

Les conférences mondiales des années 90 ont mis au premier plan des intérêts de survie communs (biens publics communs) ; de là ont dérivé des idées-forces pour le commerce mondial et la préservation de l'environnement, au travers notamment de trois conventions environnementales. Le concept de « Gouvernance globale » a donné lieu à des controverses dans le cadre des débats sur la globalisation. En effet, cette notion fournit des instruments pour analyser la dynamique de la globalisation, pour constituer de nouvelles constellations d'acteurs actifs sur la scène politique internationale, et pour, simultanément, concevoir des instruments de réforme politique et stratégique servant à modeler cette globalisation.

Pierres angulaires de l'architecture de la gouvernance globale
– Les *régimes internationaux*. Le concept de gouvernance globale essaient d'intégrer les régimes internationaux comme piliers de la coopération internationale dans une architecture globale. A travers cela sont recherchés l'autorégulation des systèmes étatiques et le règlement de problèmes y relatifs.
– « *La gouvernance sans gouvernement* ». Les récents changements dans la politique mondiale impliquent l'élaboration d'un monde avec plusieurs pôles, dans certains cas, le transfert de l'autorité des états nationaux aux acteurs supranationaux, la réévaluation des compétences des acteurs privés et de la société civile, la prolifération d'organisations internationales et d'ONG, et les réseaux transnationaux (lesquels servent des mouvement sociaux, ou opèrent comme mécanismes de règlements pour des problèmes spécifiques et permettent des accords entre acteurs privés et publics).

[2] Principes décrits au chapitre 3 ci-dessous et de manière plus détaillée dans les « message-clés de la section gouvernance »

- *Les rôles des Etats.* Les Etats sont de plus en plus interdépendants et perdent en autonomie, mais ils restent les acteurs principaux de la politique internationale et forment les piliers de l'architecture de gouvernance globale. Ils sont de plus en plus amenés à travailler avec les groupes de la société civile. L'Etat doit assurer la coordination des tâches et fait face à un système de décision échelonné sur plusieurs niveaux, mais il est aussi le réceptacle de décisions qui sont prises au niveau multilatéral et qu'il doit ensuite mettre en œuvre.
- *La gouvernance globale ne signifie pas gouvernance mondiale ou Etat mondial.* La simultanéité de la globalisation et de la régionalisation, la tension qui résulte de la globalisation et de l'accent mis de plus en plus sur le niveau local appartiennent aux tendances actuelles qui refondent la société et la politique mondiale. La globalisation permet également de valoriser les organisations régionales et mobilise, au plan national ainsi qu'au plan local, le besoin de définir des espaces d'autonomie et de marge de manœuvre ; d'où un regain d'intérêt pour les systèmes décentralisés.
- *Le rôle des ONG.* Les ONG transnationales s'imposent au travers de domaines politiques non traditionnels, tels que l'environnement, les droits humains, la politique de développement ; elles y ont une fonction de correction et de consultation.
- *La gouvernance globale comprend différentes formes et niveaux de coopération internationale.* Les organisations internationales reprennent une fonction de coordination et contribuent à la définition de problèmes. Les Etats s'engagent à travailler à des problèmes communs au travers d'accords passés entre eux (conventions par ex.).
- *La souveraineté partagée.* Les concepts relatifs à la gouvernance globale ont réduit les marges de manœuvre des états-nations et limité leur souveraineté.

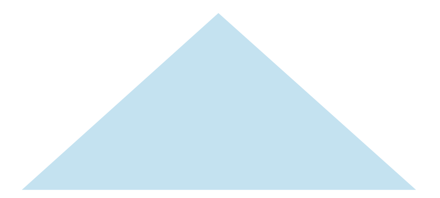


2.4. Le mainstreaming de la gouvernance

Le terme « mainstreaming » désigne le processus par lequel une institution ancre systématiquement ses orientations et ses thèmes stratégiques dans ses programmes et ses manières de travailler. Cela peut se faire de manière directe et explicite, au travers d'un processus lié à une décision de management, ou de manière indirecte et implicite, c'est-à-dire au travers de discussions portant sur les concepts et les pratiques. En réalité, ce sera souvent une combinaison des deux approches[3]. Le « mainstreaming » est déjà mis en œuvre à la DDC pour le thème genre. Il peut l'être, de manière analogue, pour la gouvernance.

Le mainstreaming de la gouvernance

A. gouvernance transversale



C. Conscientisation et ressources internes + Gouvernance institutionelle

B. Programmes gouvernance spécifiques (sectoriels)

Pour faire en sorte que la gouvernance d'un Etat réponde aux exigences décrites dans le point 2.2 ci-dessus, il n'est pas suffisant d'élaborer et de mettre en œuvre des programmes sectoriels de gouvernance dans les pays partenaires (par exemple, les programmes de lutte contre la corruption, la décentralisation ou la promotion des droits humains). La gouvernance se résumerait ici à un secteur d'activité (B). Le « mainstreaming » de la gouvernance va plus loin : les dimensions importantes et les principes retenus qui définissent la gouvernance (redevabilité, transparence, participation, non-discrimination, efficacité) doivent être intégrés à tous les secteurs et programmes d'activités (santé ou de développement rural, par exemple). C'est ainsi que la gouvernance devient transversale (A). Le chapitre 3 de ce guide lui est entièrement consacré.

Enfin, le mainstreaming comprend également la mise en pratique de ces principes à l'interieur de l'institution[4] et la mise à disposition de ressources adéquates pour le faire (sensibilisation du personnel de la DDC à la centrale et sur le terrain ainsi que renforcement de ses capacités). Il s'agit

[3] Définition du groupe de travail de la DDC Thèmes transversaux, 2003.

[4] Certaines lignes directrices de la DDC poursuivent de tels buts, par exemple les « sdc values » ou documents du domaine du personnel sur les principes de management.

ici d'aspects relatifs à la gouvernance institutionnelle (C). Sur ce sujet, ce guide se limite aux relations entre la DDC et ses partenaires (incluses dans le chapitre 3) et donne quelques idées pour un meilleur ancrage institutionnel du thème au chapitre 4.

2.5. La gouvernance transversale et ses liens avec l'approche basée sur les droits humains et avec l'égalité des genres

Mettre en œuvre l'approche basée sur les droits humains: l'exemple de la DDC au Pakistan
La Stratégie de Coopération de la DDC au Pakistan (2006–2010) a été la première à intégrer explicitement l'approche basée sur les droits humains (HRBA). La valeur ajoutée de l'application de cette approche dans ce contexte est, selon cette stratégie :
- Basée sur les principes universels et indivisibles des droits humains, cette approche fournit une base légitime pour renforcer l'autonomie des citoyens et les capacités de l'Etat à remplir ses obligations, en encourageant un questionnement des pratiques politiques, socio-économiques et culturelles.
- L'accent mis sur l'analyse des relations de pouvoirs entre les citoyens et l'Etat, ainsi que sur le renforcement des systèmes et des institutions existants.
- Le changement de perspective d'une réduction de la pauvreté basée sur les besoins (et donc considérée comme un type de charité) vers une perspective de réduction de la pauvreté comme la réalisation des droits humains des populations. En reconnaissant le lien étroit entre les causes essentielles de la pauvreté et les droits humains, la coopération au développement gagne en légitimité[5].

La gouvernance et les droits humains se renforcent mutuellement, les deux notions étant basées sur les principes de participation, redevabilité, transparence et non discrimination.

L'approche basée sur les droits implique la notion de citoyens responsables, ayant des droits et des devoirs, et celle d'un Etat ayant des obligations en matière de respect, de protection et de réalisation des droits de ses citoyens. Ces droits et ces devoirs ne peuvent être respectés et promus de façon durable sans l'existence, non seulement d'une législation adéquate, mais également d'institutions et de processus politiques, administratifs et de gestion qui fonctionnent de manière satisfaisante.

L'approche basée sur les droits (« human rights based approach » ou HRBA), définie dans la politique droits humains de la DDC, est une méthode pour mettre en œuvre la gouvernance comme thème transversal qui se base sur les deux éléments suivants :
- intégrer les normes et les principes des droits humains dans la conception, la mise en œuvre et le suivi des programmes et projets ;
- contribuer à l'autonomisation (« empowerment ») des citoyens pour faire valoir leurs droits (« rights-holders ») et au renforcement des capacités des autorités étatiques pour remplir leurs obligations (duty bearers).

Il n'y a pas de gouvernance possible sans un meilleur équilibre des chances entre les hommes et les femmes. Renforcer la gouvernance comme thème transversal implique donc aussi la promotion de l'égalité des genres. Les cinq principes de gouvernance incluent de facto l'égalité des chances entre hommes et femmes. Par exemple, la participation implique que hommes et femmes doivent pouvoir participer aux processus politiques de manière égale. De même, la redevabilité de l'Etat envers ses citoyens doit s'appliquer envers les hommes et les femmes.

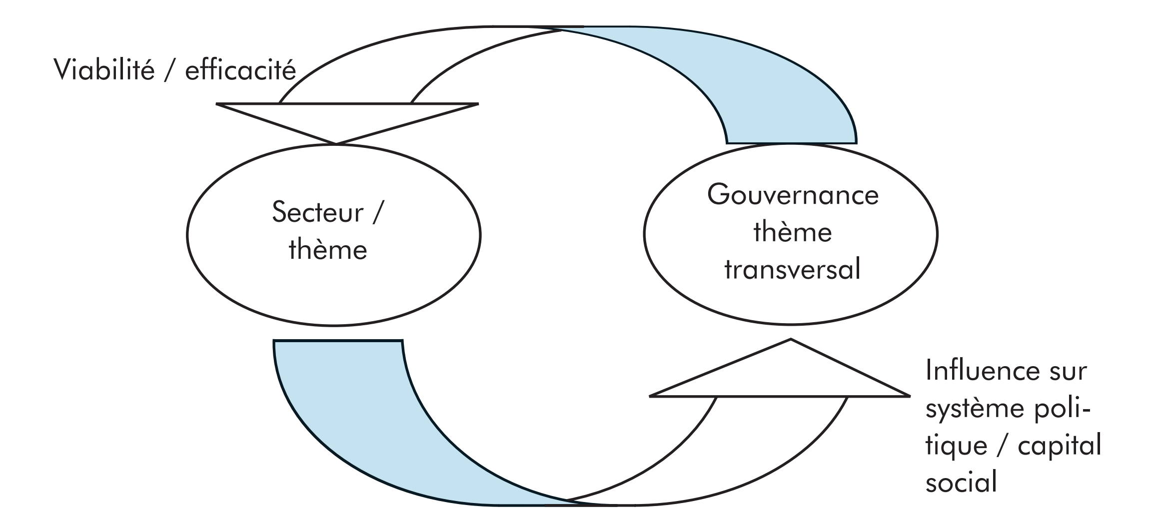
[5] Tiré du rapport de la conférence de capitalisation de la DDC « Human rights and Development : Learning from experiences », Thun, Septembre 2006.

Le principal point d'entrée de l'approche droits humains est l'individu ; celui de l'approche genre est les relations entre les hommes et les femmes, tandis que le principal point d'entrée de la gouvernance comme thème transversal est les institutions, en particulier étatiques. Dans les trois cas, l'interface entre les citoyens et l'Etat constitue un élément important.

2.6. Pourquoi mettre en œuvre la gouvernance comme thème transversal ?

La gouvernance comme thème transversal renforce l'efficacité et la viabilité de l'appui sectoriel : les appuis sectoriels, s'ils se concentrent seulement sur des aspects d'infrastructures ou techniques, ne sont pas suffisants. En effet, une approche plus systémique se révèle nécessaire, qui implique non seulement les populations bénéficiaires, mais également les institutions, en particulier les institutions étatiques, à tous les niveaux. La gouvernance appliquée dans le secteur des services publics devrait servir à leur meilleur fonctionnement, avec des retombées sociales et économiques positives pour la population.

Par exemple, dans le secteur de l'eau et assainissement, la DDC finance de moins en moins d'infrastructures mais appuie de plus en plus les acteurs impliqués (publics et privés) dans la définition de leurs rôles et dans le renforcement de leurs capacités (techniques et de gestion). Une meilleure définition des responsabilités et des compétences entre les niveaux central, régional et local de l'Etat dans le domaine de l'assainissement, et entre l'Etat et le secteur privé, sont aujourd'hui au centre des programmes de la DDC. De plus, l'établissement de mécanismes de gestion participative et transparente de l'eau potable entre les municipalités et les populations ainsi que l'existence d'organisations légitimes et représentatives de la population sont des éléments qui peuvent augmenter de manière significative l'efficacité des investissements et la viabilité de ceux-ci.



L'appui sectoriel contribue aussi à une meilleure gouvernance : l'expérience a montré que des améliorations de la gestion des affaires publiques dans un secteur a des effets positifs sur d'autres secteurs. A titre d'exemple, un projet sectoriel d'appui aux micro-entreprises des femmes a souvent un effet positif non seulement sur leurs revenus, mais également sur leur estime de soi. L'ex-

périence montre que ces femmes participent ensuite souvent de manière plus active dans les processus de gestion participative au niveau local dans d'autres secteurs également. Ceci signifie que peu à peu la confiance des citoyens et des citoyennes dans l'Etat s'améliore. L'existence d'une relation constructive entre les citoyens / citoyennes et l'Etat peut donc contribuer à la gouvernance. D'un appui, au départ uniquement technique, peut aussi résulter, à terme, une influence positive sur le système politique dans son ensemble.

Leçons apprises de GUS dans la mise en oeuvre de la gouvernance comme thème transversal
La section GUS a retenu les leçons suivantes : la gouvernance est importante, mais est rarement traitée en tant que telle. Les contextes sont spécifiques et la décentralisation est un gros défi. La participation augmente l'engagement et la transparence, ce qui mène à une amélioration de l'utilisation des ressources du projet, à plus de durabilité et, finalement, à plus d'impact. Une attention particulière est donc à observer envers les principes de gouvernance car cette dernière amène presque toujours à un meilleur effet des mesures prises sur le long terme. La mise en oeuvre de thèmes transversaux au niveau des programmes est un défi et exige que des ressources y soit affectées directement.

La bonne gouvernance au cœur des défis liés à l'eau

Le XXIème siècle doit répondre à un double défi, d'une part les tensions qui ne cessent de s'accroître sur les ressources en eau, et, d'autre part, les milliards de personnes privées d'accès à l'eau et / ou ne disposant pas de systèmes d'assainissement. Première cause de mortalité au monde, le manque d'accès à l'eau et l'assainissement ne touche que les pauvres. C'est pourtant un droit humain fondamental et une prémisse à d'autres droits humains tels que l'accès à l'alimentation, la santé et l'éducation. De tels défis engagent la responsabilité à tous les niveaux, et en particulier de la communauté internationale. Mais c'est sans doute au niveau des collectivités locales que la gouvernance dans le secteur de l'eau peut le mieux s'exercer et être évaluée.

Dans un nombre croissant de pays, la responsabilité des services d'eau et d'assainissement est transférée aux administrations locales. Le secteur de l'eau offre ainsi une opportunité unique de développer les compétences des gouvernements et acteurs locaux (société civile et secteur privé) dans l'application des principes de la gouvernance et de la citoyenneté responsable.

L'application des principes de gouvernance peut s'exprimer concrètement comme suit :

- **La participation :** la société civile est impliquée dans la gestion de l'eau, avec des droits et des obligations. De telles structures sont d'autant plus importantes dans la mise en place des partenariats public-privé.
- **Non-discrimination :** les besoins fondamentaux en eau doivent être assurés pour l'ensemble de la population et sur une base équitable. L'accès à l'eau est un droit humain et les politiques de l'eau doivent équilibrer les intérêts de tous (minorités, groupes marginalisés, paysans pour lesquels l'irrigation est une priorité incontestable).
- **L'efficacité :** sans gestion intégrée des différents usages de l'eau, le potentiel humain et la santé publique sont en danger. L'eau doit rester un bien accessible à tous, indépendamment de sa potentialité à être taxé, préservé de la pollution, et utilisé sans gaspillage.
- **La transparence et l'accès à l'information :** la diffusion d'information claire et compréhensible sur la disponibilité de l'eau ainsi que sur les politiques tarifaires transparentes sont des éléments déterminants.
- **La redevabilité :** l'eau étant un bien commun, il est indispensable que tous les acteurs se sentent responsables de sa gestion. Ceci implique une régulation claire des politiques tarifaires et des subsides, ainsi que la mise en œuvre de politiques assurant une bonne gestion des bassins versants et des écosystèmes producteurs d'eau.

Les gouvernements locaux gagnent la confiance des citoyens au Bangladesh : le témoignage d'un maire

« Entre 2005 et 2006, nous (Union Parishad – gouvernement local au Bengladesh) avons élargi la couverture d'eau potable pour 3328 personnes, parmi lesquelles presque toutes étaient pauvres, en construisant 84 installations. C'est une expérience extraordinaire. Généralement, le gouvernement central construit les tubes et creuse les puits. Pour la première fois, le Union Parishad a pris la responsabilité de cette construction. Le Union Parishad a fait appel aux citoyens pour prêter des fonds aux exécutants pour la construction des infrastructures. Au début, la population n'avait pas confiance dans le Union Parishad (UP) et ne voulait pas déposer ses contributions sur le compte de ce dernier. Une ONG locale, dans laquelle la population avait confiance, a proposé l'utilisation de son compte bancaire pour les dépôts. Une fois les fonds réunis, un appel d'offres a été réalisé publiquement (journaux, radio) et des exécutants privés ont été sélectionnés. Aujourd'hui la population a vu les résultats de notre gestion et est d'accord avec les appels d'offres du UP. Mes collègues sont maintenant respectés par la population. Aujourd'hui, il existe une liste de personnes qui attendent pour pouvoir contribuer au financement de la prochaine phase de construction. Et moi, je suis heureux que les gens m'encouragent à me représenter aux prochaines élections en 2007.

(Mr. Delawere Hossain, Maire, Binodpur Union Parishad, Chapainawabgonj, Bangladesh)

3. LA DECLINAISON DES 5 PRINCIPES

Ce chapitre propose une méthodologie pour rendre les cinq principes de gouvernance opérationnels

3.1. Méthode et description des cinq principes

La méthode utilisée pour renforcer l'intégration de la gouvernance comme thème transversal est de se baser sur les cinq principes « redevabilité, transparence, participation, non-discrimination et efficacité » et de les rendre opérationnels dans les programmes.

Redevabilité (accountability) : correspond au contrôle du pouvoir qui s'exerce au sein de l'Etat et de la société, avec l'obligation pour le responsable d'expliquer ses décisions et le devoir pour les instances de contrôle, d'honorer les bonnes prestations et de sanctionner les abus de pouvoir. La redevabilité nécessite une définition claire des fonctions, tâches et règles de fonctionnement des institutions publiques et privées.

Transparence : implique que le public en général, ou du moins les milieux directement concernés, doivent disposer d'informations sur les bases et les critères de décision de l'Etat, sur les motifs de la décision qui a été prise, sur les dispositions prévues pour sa mise en œuvre et sur ce que l'on sait des effets qu'elle produit.

Non-discrimination : signifie qu'aucun groupe ne devrait être exclu du pouvoir et des ressources. Cela suppose également que des politiques publiques actives d'intégration des groupes exclus ou marginalisés devraient être mis en place. Cette non-discrimination doit s'appliquer de manière explicite à réduire les inégalités entre les hommes et les femmes, entre population urbaine et rurale ou encore entre groupes ethniques.

Participation : implique que tous les groupes de population doivent être associés aux processus politiques et sociaux qui les concernent. Ceci signifie qu'il existe des espaces ouverts de confrontation d'opinions et d'intérêts exprimés par différents groupes, et que ces points de vue sont pris au sérieux pour les prises de décisions.

Efficacité : implique que les ressources financières et humaines doivent être utilisées de manière optimale (c'est-à-dire que le but est fixé en fonction des ressources ou que les ressources sont adaptées au but fixé), sans gaspillage, ni corruption, ni retard.

A cette fin, une série de questions a été élaborée pour chacun d'entre eux. Ces questions illustrent les problématiques les plus courantes liées à la gouvernance globale, nationale, locale et institutionnelle. Elles servent de point de départ à la réflexion et constituent une source d'inspiration pour la préparation d'une analyse de contexte, la préparation d'un dialogue politique ou tout au long du processus de gestion de programme. La liste de ces questions n'est pas exhaustive et peut être complétée en fonction du contexte. De même, il n'est pas nécessaire de chercher à répondre à l'ensemble des questions de façon systématique.

Des questions ont été définies pour deux catégories d'aide : d'une part, les programmes / projets secteurs (point 3.4) et, d'autre part, les nouvelles modalités d'aide (3.5). Le tableau ci-dessous permet à l'utilisateur de consulter directement les questions dont il a besoin.

	Redevabilité	Transparence	Non-discrimination	Participation	Efficacité
Gouvernance globale	Questions 1–2	Question 12	Question 24	Questions 30–31	Questions 38–41
Gouvernance nationale	Questions 3–7	Questions 13–17	Questions 25–27	Questions 32–34	Questions 42–44
Gouvernance locale	Questions 8–10	Questions 18–22	Question 28	Questions 35–36	Questions 45–47
Gouvernance institutionnelle	Question 11	Question 23	Question 29	Question 37	Question 48
Nouvelle modalités d'aide	Questions 49–51	Questions 52–53	Questions 54–58	Questions 59–60	Questions 61–63

Il est important de noter que les principes de gouvernance ne peuvent pas être respectés simultanément dans tous les secteurs. Il faut sélectionner certains critères qui seront choisis en fonction du contexte local, des spécificités sectorielles ainsi que celles du programme / projet considéré. Il faut également noter qu'il existe un certain nombre de contradictions entre ces différents principes et que la priorité accordée à l'un peut entraver la réalisation d'un autre[6].

3.2. Champs d'application

La DDC a décidé que toutes ses unités organisationnelles doivent intégrer les aspects et principes du thème transversal gouvernance :
- dans les programmes annuels et les stratégies de coopération ;
- dans les programmes et projets ;
- dans les contributions aux organisations multilatérales.

Cependant, les stratégies pour la mise en œuvre du thème transversal doivent tenir compte :
a) *du contexte local* : les cinq principes de gouvernance ne peuvent pas être mis en application partout, en même temps, et avec la même intensité, même s'il faut veiller à ne pas aggraver la situation dans les autres secteurs d'activités (« Do no Harm »).
b) *des ressources à disposition* : il n'est peut-être pas possible, compte tenu de contraintes humaines et financières, de travailler sur chaque secteur.
c) *du potentiel d'impact* : il faut prioriser le secteur (ou la région) où la gouvernance comme thème transversal peut avoir le plus d'impact sur les résultats d'un programme en tenant compte des défis suivants :
   - Comment la non application des cinq principes entraîne-t-elle une perte de résultat au niveau d'un secteur ?
   - Dans quel secteur l'avantage comparatif est-il le plus grand afin d'influencer le système dans son ensemble (« scaling-up ») ?
d) *de la couverture géographique* : certaines régions et niveaux d'Etat (local, régional, national) se prêtent mieux que d'autres à l'intégration des principes de gouvernance.

[6] En particulier, le principe d'efficacité peut assez souvent entrer en conflit avec la non-discrimination et la participation. Par souci de simplification, les questions concernant ces principes ne mettent que très peu en lumière ces contradictions.

Une certaine sélectivité et flexibilité sont donc permises. Il est plus important d'obtenir des résultats dans quelques secteurs d'activités ou régions plutôt que de «labelliser» l'ensemble des programmes sans chercher un véritable impact.

3.3. Questions d'orientation pour la gouvernance comme thème transversal dans les secteurs / programmes / projets

Ces questions devraient s'appliquer lors de la planification de la mise en œuvre du thème transversal gouvernance ou lors des moments forts d'un appui sectoriel / programme / projet.

L'utilisation des mécanismes des droits humains dans les programmes de développement: *Girl Child Project* au Pakistan
Le «Projet Girl Child» au Pakistan existe depuis plus de dix ans. A ses débuts, l'UNICEF et ses partenaires avaient fait le choix de ne pas présenter, dans son travail avec les communautés, les questions de protection de l'enfant et de discrimination de genre en tant que problématiques relatives aux droits humains. Le point de départ a été l'identification, au sein des communautés, et par les filles, des problèmes auxquelles elles sont confrontées, tels que la violence physique et les viols ou la discrimination en terme de scolarisation. Ce n'est que dans un deuxième temps qu'il a été possible de faire le lien avec les droits humains et la Convention des Droits de l'Enfant. Cette approche progressive a permis une «révolution silencieuse» dans 730 communautés[7].

Redevabilité

Gouvernance globale

1 Les conventions ratifiées par les Etats sont une base légitime pour aborder les questions de responsabilité des autorités et les droits des citoyens à des services adéquats et non discriminatoires. Quelle(s) conventions le pays a-t-il ratifiée(s) ? Quelles sont les principales problématiques soulevées dans le processus de monitoring par les comités chargés de suivre la mise en œuvre des conventions ?

2 Les organisations internationales rendent-elles des comptes aux pays membres ? Les pays assument-ils leur rôle de contrôle sur ces organisations ?

Gouvernance nationale

3 La Constitution, les lois et les politiques sectorielles nationales sont-elles en accord avec les engagements internationaux de respect et de protection des droits humains ? Les normes et standards définis dans ces conventions peuvent-ils fournir des éléments pour les objectifs des programmes et projets soutenus par la DDC ? Le programme / projet contribue-t-il à réaliser la mise en œuvre de ces conventions ? Les observations et recommandations des organes de suivi des traités des droits humains sont-elles utilisées pour identifier les priorités d'action sectorielle ?

4 Est-ce que la distribution des responsabilités et des rôles des divers acteurs dans le secteur est claire et cohérente ? Les processus de décision entre les différents niveaux de l'Etat sont-ils clarifiés ?

5 Les programmes sectoriels (santé, éducation, décentralisation) prévoient-ils des mécanismes de reddition des comptes envers les citoyens ? Quel contrôle ceux-ci peuvent-ils exercer sur la manière dont les budgets sont décidés et ensuite dépensés ? Les capacités techniques et les conditions légales d'opérer un tel contrôle sont-elles en place ?

6 Le système judiciaire est-il indépendant ? A-t-il les moyens et les capacités de jouer son rôle ?

7 Existe-il des institutions de contrôle publiques ou privées ? Ont-elles les moyens et capacités d'exercer leur tâche ?

[7] Tiré du rapport de la conférence de capitalisation de la DDC Human rights and Development: Learning from experiences, Thun Septembre, 2006.

Gouvernance locale

8 La notion de redevabilité inclut la question du contrôle des pouvoirs et notamment les processus de sanction des abus de pouvoir. Les malversations commises par les autorités et les fournisseurs de services publics sont-elles sanctionnées ?

9 Existe-t-il plusieurs types de systèmes judiciaires (formel, informel, traditionnel, religieux ?) Quel en est l'accès pour les groupes marginaux ? Et comment s'articulent-ils ?

10 Les municipalités / associations de municipalités partenaires rendent-elles des comptes à la population sur les projets réalisés avec l'appui de la DDC ? Appuie-t-on les mécanismes qui rendent cela possible ?

Construire des ponts avec la gouvernance : comités d'usagers et audits publics dans les projets d'infrastructures au Népal
Avant que ne commence la construction d'un pont suspendu, la communauté doit former un comité d'usagers, se mettre d'accord sur l'emplacement de l'ouvrage et décider du montant des contributions de la communauté. Sans ces engagements, le programme ne fournit pas l'appui technique et financier nécessaire.

Sensible aux questions de non discrimination, le programme a stipulé que les comités d'usagers devaient inclure au minimum 30 % de membres issus des basses castes et de femmes. Cette exigence est aujourd'hui incluse dans la stratégie nationale.

Afin d'assurer le contrôle, par la population, sur l'ensemble du processus de décision et sur la construction, le programme a utilisé l'instrument des audits publics. L'audit se déroule en présence de tous les villageois. L'ingénieur du district et le comité d'usagers rendent publics les fonds reçus de la part du gouvernement et des bailleurs, et expliquent comment les fonds ont été utilisés, en particulier pour la répartition des salaires versés aux ouvriers. Ainsi, les ouvriers peuvent vérifier si les montants versés correspondent à ceux qu'ils ont reçus. Cet instrument, également appliqué dans d'autres types de projets, permet à la population non seulement d'établir la confiance envers les autorités locales, mais aussi de créer un sentiment d'appropriation de son propre développement.

Cependant, une étude a montré que les membres des basses castes et les femmes touchent un salaire moins élevé pour le même travail et que les pertes en terrains et les frais de déplacement ne leur sont pas remboursés de façon adéquate. L'instauration des quotas a permis aux marginalisés d'accéder aux comités d'usagers, même si le travail de sensibilisation et de renforcement en vue d'un changement de comportement doit se poursuivre[8].

Gouvernance institutionnelle

11 Les bénéficiaires des projets / programmes ont-ils accès aux instances de décision du projet / programme ? Le programme / projet prévoit-il un mécanisme de reddition des comptes entre la DDC et ses partenaires ?

[8] Adapté de Trail Bridges in Nepal : partnership results, Asia Brief of East Asia Division, SDC, July 2006.

Appui à la décentralisation en zones rurales au Pérou (APODER) : une alliance entre la DDC et ses partenaires
Depuis sa conception en 2002, APODER a été conçu comme une alliance entre la DDC et ses partenaires (7 associations de municipalités, le gouvernement central, 1 réseau de radio rurales et 1 ONG) pour promouvoir la décentralisation. La promotion de la participation citoyenne et de la redevabilité des gouvernements locaux est un des objectifs du projet. Par souci de cohérence, ces principes ont également été au centre du montage institutionnel et des règles de fonctionnement. Les apports financiers de la DDC et de chacun des membres sont connus de tous. Les décisions sur l'allocation des ressources financières (montants alloués à chacun des partenaires) est décidé par tous les partenaires : chaque association de municipalité connaît non seulement ce que les autres reçoivent et leurs apports respectifs au programme, mais la planification des activités à réaliser se fait aussi de manière consensuelle. Il s'agit donc d'appliquer les règles du budget participatif au fonctionnement du projet lui-même.

Résultats :
- Relation de confiance entre les membres de APODER : les apports financiers des associations de municipalités aux actions appuyées augmentent.
- Les mécanismes de transparence du projet ont également influencé favorablement la gestion à l'intérieur des associations de municipalités (redevabilité envers leurs membres).

Transparence

Gouvernance globale

12 Les critères d'allocation des ressources des organisations internationales sont-ils clairs et connus de tous ?

La Banque Mondiale améliore la transparence dans l'allocation de ses ressources
Depuis 2005, le site Internet de la Banque Mondiale présente les critères d'allocation des ressources IDA. Ces critères se basent sur la gouvernance des Etats et sur leur performance. Les montants alloués à chaque Etat sont présentés. Même si cette information provoque parfois des réactions de certains pays, elle contribue sans aucun doute à l'amélioration de la gouvernance interne de la Banque et à une plus grande confiance de la part des pays membres.

Gouvernance nationale

13 Les critères de choix en matière d'allocation des ressources sont-ils basés sur des données connues ? Le pays dispose-t-il de statistiques fiables et désagrégées (selon les sexes, groupes d'âge, groupes sociaux, etc.) ? Ces données sont-elles analysées dans le but d'identifier les groupes et zones prioritaires en matière de réduction de pauvreté ? Sont-elles accessibles ?

14 Les priorités des politiques publiques des gouvernements nationaux et régionaux sont-elles communiquées clairement aux citoyens ? Une analyse du budget selon le genre est-elle faite ?

15 Le gouvernement national ainsi que les gouvernements régionaux et locaux livrent-ils de l'information accessible et compréhensible pour les citoyens / citoyennes ?

16 Existe-t-il des médias libres et indépendants ? La presse (écrite et orale) assume-t-elle son rôle de vigilance publique ?

17 Est-ce que le gouvernement national a mis en place des instruments fiscaux et de contrôle efficaces pour la préservation du patrimoine naturel d'un pays ?

Gouvernance locale

18 La petite corruption est souvent présente dans les services publics et constitue une barrière à l'accès de ces services pour les pauvres. Un moyen de lutter contre cette pratique est la publication des tarifs administratifs. Les programmes sectoriels et de décentralisation incluent-ils une telle mesure ?

Transparence et participation dans le secteur santé au Kirghistan, Tadjikistan et en Ukraine
Dans ces trois pays, des réformes du secteur de la santé ont été menées : le programme « Perinatal Health Program » en Ukraine, le programme « Community Health Program » au Kirghistan et le programme « Family Medicine Support » au Tadjikistan. Les buts de ces projets étaient l'amélioration et l'accès facilité aux services de santé ainsi qu'une meilleure efficacité et leur orientation envers les besoins. Dans ce contexte, les thèmes suivants, relatifs à la gouvernance, ont fait l'objet d'une attention particulière : la corruption dans la gestion hospitalière, la pertinence des services offerts, le manque de professionnalisme dans l'achat des médicaments et des pièces de remplacement. La transparence des procédures et la participation publique (par exemple au travers « Village Health Committees ») furent identifiées comme points d'entrée.

19 Les plans de développement au niveau local sont-ils connus de la population ? Lorsque les programmes renforcent les processus participatifs au niveau local (budget participatif par exemple), le transfert de l'information entre les représentants des organisations de la société civile et leurs membres est-il aussi assuré ?

20 Le budget du gouvernement local est-il établi et dépensé d'une façon équitable et qui inclut les divers groupes sociaux (« gender responsive budgeting », classes sociales, minorités, etc.) ?

21 Renforce-t-on la capacité des autorités locales pour que celles-ci puissent transmettre de l'information claire, simple, complète et pertinente aux citoyens / citoyennes ?

22 Est-ce que les programmes DDC appuient des mesures de garantie d'accès, pour les couches sociales pauvres, aux ressources naturelles essentielles à leur survie (eau, terre, forêts) ?

One Stop Shop au Vietnam : un mécanisme pour renforcer la transparence de l'administration publique
L'amélioration des services de l'administration publique au niveau provincial, du district et communal est l'une des priorités de la Réforme de l'Administration Publique au Vietnam. La DDC appuie la réplication, au niveau national, des One-Stop-Shop (OSS), un mécanisme créé afin de rendre les services aux citoyens plus efficaces, accessibles et transparents. Il existe plusieurs modèles de OSS, tous ayant comme point commun l'établissement d'un guichet unique où peuvent s'adresser les citoyens afin d'obtenir différents services administratifs (licences d'entreprises, état civil, titres de propriété, affaires notariales et sociales). Une évaluation conduite en 2004 a montré que malgré certaines faiblesses dans la gestion des OSS, les clients considèrent que les OSS ont permis d'améliorer la qualité des services de la commune et constituent un pas important en direction d'une administration plus efficace, équitable et transparente. Les efforts particuliers déployés par les communes dans des régions où vivent des minorités ethniques (implication des leaders religieux locaux et utilisation de canaux de communications traditionnels) devraient servir d'exemple pour la stratégie de communication des OSS[9].

Gouvernance institutionnelle

23 Les objectifs d'un programmes et les critères de priorisation géographiques et thématiques sont-ils connus des partenaires et des populations bénéficiaires ? Lors de la planification d'un projet, les mécanismes de prises de décision ainsi que le montant des contributions sont-ils connus ?

Non-discrimination

Gouvernance globale

24 Les pays du Sud sont moins représentés dans les organes de décision des organisations internationales. Quels mesures faut-il envisager pour rééquilibrer les pouvoirs entre les pays du Sud et du Nord ? Est-ce que la DDC appuie activement les mécanismes de rééquilibrage prévus, par exemple, dans les conventions environnementales ?

[9] Adapté de Review of One-Stop-Shop at Communes and Wards, SDC and MOHA, Vietnam

Contratanet.com : « faire en sorte que les appels d'offres soient plus transparents » : une heureuse initiative de la Commission Nationale de contrôle de la Corruption soutenue par la DDC en Equateur

Le but du projet Contratenet.com était de créer une base de données informant le public quant aux processus d'octroi des marchés publics en Equateur, afin d'en augmenter la transparence et la concurrence. Très précisément, le projet cherchait à réduire le pouvoir discrétionnaire exercé par les fonctionnaires aux différentes étapes du processus d'octroi d'un marché public. La dissémination de l'information aux citoyens et aux compagnies privées est donc au centre du programme. Grâce à cela, le but final visé est – indirectement – un meilleur service public.

Ce programme résulta d'une initiative conjointe du secteur privé, de la Commission nationale de contrôle de la corruption et ldes bailleurs de fonds.

Les résultats à ce jour sont les suivants : le nombre de fois où la base de données a été consultée a explosé. La dissémination de l'information a aussi mené à des changements légaux concernant les marchés publics. Cependant, le nombre de compagnies qui ont souscrit à ce service est moins grand que prévu.

Gouvernance nationale

25 La Constitution reconnaît-elle l'égalité entre tous ses citoyens (femmes et hommes, majorité-minorité, riches et pauvres, etc.) ? Existe-t-il des groupes marginalisés qui sont exclus du débat politique et / ou de certains domaines socio-économiques ? Comment les stratégies et politiques du secteur reflètent-elles les droits et les intérêts des groupes traditionnellement exclus ? Des mesures de corrections (« affirmative action ») sont-elles ou peuvent-elles être envisagées ?

26 Il n'est pas possible de promouvoir le développement économique de toutes les régions d'un pays en même temps. Un choix doit être fait, en fonction de certains critères définis par le pays (avantages comparatifs de certaines régions, niveaux de pauvreté, potentiel d'impact sur le reste du territoire, etc.). Toutes les branches économiques représentées ne peuvent pas être soutenues. Dès lors, est-il possible d'envisager des mesures de compensation (ou filets de sécurité) pour les régions / branches non prioritaires ?

27 Au début d'un projet / programme analyse-t-on les relations de pouvoirs entre les différents acteurs impliqués ? Quelles sont les mesures envisagées pour appuyer un processus de rééquilibrage des pouvoirs entre acteurs ?

Gouvernance locale

28 La participation implique l'accès à l'information et la capacité de pouvoir l'analyser. Renforce-t-on la capacité de la population (en particulier des populations les plus pauvres et des femmes) pour pouvoir analyser l'information reçue et prendre position ?

Gouvernance institutionnelle

29 Le trafic d'influence entre gens de pouvoir mène souvent à la discrimination de personnes compétentes, mais n'appartenant pas à des réseaux. La DDC fait-elle attention à cela chez ses partenaires de la société civile, de l'Etat et du secteur privé ?

Participation

Gouvernance globale

30 Les mécanismes de prise de décision des institutions internationales permettent-ils d'intégrer tous les pays concernés ?

31 Les capacités analytiques et de négociation des pays membres moins puissants sont-elles renforcées pour leur permettre d'assumer un rôle proactif au sein des organisations internationales ?

Gouvernance nationale

32 Les mécanismes « traditionnels » de démocratie représentative (vote, élection) fonctionnent-ils ?

33 La société civile d'un pays est un contre-pouvoir important pour dénoncer et prévenir la corruption. Elle peut avoir différents rôles, comme le plaidoyer, la prévention chez certains publics-cibles, la dénonciation, l'investigation, etc. Les conditions-cadres d'un Etat en matière de gouvernance permettent-elle à la société civile de jouer ces rôles (liberté d'expression, d'association, liberté de la presse) et ainsi de participer à la vie publique ?

34 Les institutions étatiques sont-elles capables de gérer, de répondre aux demandes formulées par les différents groupes de la société civile et d'effectuer un rééquilibrage des intérêts dans le principe d'équité et de non-discrimination ? Quels mécanismes existent à cette fin ?

Gouvernance locale

35 Les partenaires sont souvent légitimes, mais sont-ils également représentatifs ? Qui parle au nom de qui ? Les groupes marginalisés et vulnérables ont-ils eux-mêmes choisi leurs représentants ? Dans une région qui compte plusieurs groupes ethniques minoritaires, lesquels sont inclus ? Une politique de quota est-elle appliquée ou envisageable pour favoriser la participation de groupes marginalisés ? Des femmes représentatives et qualifiées ont-elles la même chance de se faire écouter que les hommes ?

36 Il existe souvent des obstacles très concrets à la participation, en particulier des groupes vulnérables ou marginalisés (p. ex. distances de voyage, manque de sécurité, manque de nourriture et de moyens de transport, barrières de langue, manque d'informations, etc). Connaît-on les obstacles existants ? Quelles sont les mesures prises pour les surmonter ?

Gouvernance institutionnelle

37 La participation consiste non seulement dans le droit de revendiquer ses droits mais implique également des responsabilités. Quel est le but des processus participatifs utilisés : informer simplement la population ? La consulter pour récolter des opinions ? Se concerter et s'accorder sur de nouvelles actions ?

Réforme de la Justice en Europe de l'Est – assistance technique aux tribunaux :
En collaboration avec l'Office fédéral de la Justice, la DDC a mis en place un système de réformes des tribunaux en Roumanie, Macédoine et Serbie, afin de les moderniser. Le fait d'avoir introduit un logiciel informatique, dont l'une des fonctions était d'allouer de manière aléatoire les affaires aux différents procureurs, eut pour effet de diminuer drastiquement la corruption (pots-de-vin et autres avantages) dans la justice et de renforcer son indépendance, puisque les magistrats ne pouvaient plus connaître à l'avance les cas qu'ils avaient à traiter.

Efficacité

Gouvernance globale

38 Les institutions internationales publient-elles des rapports d'impact afin de permettre aux Etats membres de choisir, sur la base de critères objectifs, la nature de leur relation avec ces institutions ?

39 Quels mécanismes de coordination des agences internationales existent au niveau d'un pays (par exemple « One UN ») ? Existe-t-il des ponts entre les institutions financières internationales et l'ONU ?

40 La Déclaration de Paris pour l'amélioration de l'efficacité de l'aide est-elle appliquée selon les principes de gouvernance ?

41 Est-ce que les pays partenaires parviennent à mettre en valeur les possibilités de compensations, pour leurs services environnementaux, que les conventions environnementales leur offrent ?

Gouvernance nationale

42 Les appels d'offres pour les marchés publics aboutissent régulièrement au choix d'une offre qui répond moins à des critères objectifs qu'à des impératifs de gains illicites au travers de pots-de-vin. Cela se traduit en général par des investissements peu concurrentiels et moins performants. Quelle influence peut avoir la DDC sur les procédures d'appels d'offres dans les secteurs où elle intervient ?

43 Les choix des priorités politiques et d'attribution des ressources tiennent-ils compte des coûts à long terme pour les populations vulnérables ou les générations futures et des risques de conflits inhérents à l'augmentation des inégalités (y compris hommes-femmes) ?

44 La décision de miser sur certaines activités ou groupes sociaux peut entraîner des pertes (utilisation des ressources naturelles, stagnation pour certains groupes de personnes, pertes de certains privilèges, etc) ou des gains (potentiel économique, meilleur service public, etc) pour la société dans son ensemble ou d'autres groupes spécifiques. Ceux-ci ont-ils été évalués ? La stratégie choisie est-elle celle où les gains sont maximisés et les pertes minimisées ?

Gouvernance locale

45 L'implication de la société civile dans le suivi de certaines tâches de l'Etat peut contribuer à une meilleure viabilité de celles-ci. Contribue-t-on au renforcement de ces mécanismes de concertation (alliances) entre les différents acteurs locaux ? Est-ce que les structures institutionnelles du secteur en question en sortent renforcées ?

46 La participation aux processus décisionnels a un coût à court terme (déplacement du lieu de travail ou d'habitation au lieu de réunion, coût d'opportunité, barrières de langue, manque de sécurité) tandis que son bénéfice, le cas échéant, n'apparaît parfois qu'à moyen et long terme. Il vaut la peine de mesurer les effets (outcome monitoring) à moyen terme de la participation pour voir s'il surpasse les coûts à court terme. Si ce n'est pas le cas, il convient de revoir les processus participatifs.

47 Est-ce que les processus d'appui à long terme sont combinés avec des résultats à court terme (quick win) afin de maintenir l'efficacité et la crédibilité des processus participatifs ?

Gouvernance institutionnelle

48 Le choix des partenaires a une influence cruciale sur l'efficacité d'un programme ou d'un projet. Avec certains partenaires, les changements envisagés d'un programme peuvent être produits de manière plus efficace qu'avec d'autres. Certaines combinaisons de partenaires peuvent donner de meilleurs résultats que d'autres. L'efficacité des partenaires est-elle considérée dans le monitoring des secteurs / programmes / projets ?

3.4. Questions d'orientation pour la gouvernance comme thème transversal dans les nouvelles modalités d'aide

Les nouvelles modalités d'aide cherchent à promouvoir une meilleure harmonisation et l'alignement des programmes de coopération sur les politiques nationales (Déclaration de Paris). Ceci implique de nouveaux instruments d'aide (SWAPs, soutien budgétaire général, etc.) qui représentent de nouvelles opportunités mais également des risques en termes de gouvernance. Comme opportunité, le « scaling-up » est sans aucun doute l'élément principal. De plus, une meilleure coordination entre donateurs devraient conduire à une meilleure efficacité dans l'utilisation des ressources. Cependant, il faut



être conscient du risque potentiel de renforcer les structures de pouvoir existantes. Il peut également arriver que les Etats ne soient pas assez forts et n'aient pas de mécanismes de contrôle interne adéquats pour garantir la bonne utilisation des fonds. Enfin, il ne faudrait pas que les nouvelles modalités d'aide se fassent au détriment d'un soutien aux organismes de la société civile.

Redevabilité (accountability)

49 Les nouvelles modalités d'aide renforcent souvent les liens entre les bailleurs de fonds et le pouvoir exécutif. Existe-t-il des mécanismes qui obligent l'Etat à rendre compte aux citoyens – et pas seulement aux bailleurs – de la manière dont les fonds publics ont été dépensés ? Le pouvoir législatif joue-t-il son rôle à cet égard ? Existe-t-il, en plus, un contrôle citoyen ?

50 Existe-t-il des dispositions contractuelles permettant à la DDC de sortir d'un SWAP ou d'une aide budgétaire en cas de flagrante mauvaise gestion des deniers publics ?

51 L'information produite par les structures étatiques (niveaux national et régional) sur l'utilisation des ressources financières est-elle disponible et compréhensible pour les citoyens / citoyennes ? Si non, l'appui sectoriel prévoit-il d'inclure cette dimension ?

Transparence

52 Dans le cadre des dispositions légales régissant l'accès à l'information (« Access to Information Acts »), est-ce que les comptes de dépenses par secteur sont disponibles pour le public (en dehors des bailleurs) ?

53 Le gouvernement central délègue souvent des tâches aux échelons gouvernementaux inférieurs. Pour cela, il lui transfère aussi des sommes conditionnelles (« earmarked ») ou non. Est-ce que

les gouvernements locaux disposent d'un mécanisme institutionnel leur permettant de réclamer des fonds qui ne leur auraient pas été transférés par le gouvernement central ?

Non-discrimination

54 Les nouvelles modalités d'aide comportent le risque de gonfler le budget du gouvernement central au détriment des échelons régionaux et locaux. Comment sont répartis les fonds de ces nouvelles modalités d'aide entre ces deux niveaux ?

55 Quelle est la clé de répartition pour les transferts au niveau local, entre les différentes régions ? Est-ce le nombre d'habitants, les caractéristiques géographiques de la région, la capacité économique, le niveau de pauvreté ? Un mélange de plusieurs de ces dimensions ? Quelle clé de répartition serait la plus équitable et efficace ? La DDC contribue-t-elle à la définition de cette clé de répartition ?

56 Les politiques publiques sont-elles orientées également vers l'inclusion des populations traditionnellement marginalisées ou contribuent-elles au renforcement des relations de pouvoir existantes ?

57 Contribue-t-on à l'équilibre des forces entre l'Etat et la société civile en complétant l' appui à l'Etat par des actions de renforcement de la société civile ?

58 Les politiques publiques qui sont mises en œuvre contiennent-elles de manière explicite la promotion de l'égalité des chances entre les femmes et les hommes ? Ceci se reflète-t-il dans le budget (Gender Responsive Budgeting) ?

Participation

59 Les ministères de ligne perdent souvent du pouvoir de négociation lorsque des aides budgétaires générales viennent remplacer des aides sectorielles. Quels sont les processus impliquant les ministères de ligne lors des accords entre bailleurs et le Ministère des Finances ?

60 Existe-t-il des mécanismes de participation de la société civile à la priorisation des politiques, dans l'élaboration des programmes, dans la définition du budget et lors de sa révision ?

Efficacité

61 Les fonds alloués au travers d'un SWAP ou d'une aide budgétaire permettent-ils la réalisation des objectifs fixés par secteur ou du gouvernement en général ? Les objectifs fixés sont-ils réalistes en fonction des ressources humaines, techniques et financières disponibles ?

62 Quels sont les critères (autres que la contrainte budgétaire) qui déterminent l'orientation des dépenses publiques ? Dans une perspective pro-poor, ces critères devraient s'aligner sur le principe de l'utilité obtenue par le plus grand nombre possible de bénéficiaires de ces activités.

63 Le principe de la subsidiarité entre les secteurs public et privé est-elle appliquée dans l'utilisation des fonds versés à l'Etat ? Quel niveau est le plus efficace ?

3.5. Risques et défis

La coopération au développement, en appuyant certains acteurs et en cherchant l'inclusion des populations marginalisées dans les processus de développement, contribue au changement des relations de **pouvoir** entre les différents acteurs. Ceci touche souvent les intérêts de certains groupes dominants et peut être source de **conflits**. Il est donc important d'analyser les relations de pouvoir existantes avant de mettre en place un programme, d'être conscient / e des changements

que cette intervention peut provoquer et de contribuer à l'existence de mécanismes de dialogue qui permettent de gérer pacifiquement ces conflits.

Il peut arriver que des projets / programmes sectoriels contribuent à la détérioration de la gouvernance. L'exemple le plus répandu est la création de **structures parallèles**. Il arrive que les structures d'appui sectoriel des projets soient plus lourdes que les institutions partenaires elles-mêmes, ce qui peut contribuer à un affaiblissement de ces institutions. Un moyen de diminuer ce risque est de chercher à insérer les actions de la DDC dans les actions réalisées par les acteurs eux-mêmes, en réalisant des contributions à des institutions déjà existantes, celles-ci pouvant être modernes ou traditionnelles, formelles ou informelles. Incorporer la gouvernance comme thème transversal permet d'être plus conscient de la nécessité de renforcer les structures existantes, en «dosant» le soutien en fonction de l'avance du partenaire et en le centrant sur la capacité de ce dernier. La capacité d'absorption des pays et des partenaires est un facteur clé : les appuis devraient toujours être proportionnels aux efforts déployés localement.

Finalement, un défi croissant est de trouver un équilibre entre l'impact à long et à court termes des activités. La visibilité des résultats contribue à construire des relations de confiance avec les partenaires, tandis que le renforcement des capacités – souvent moins visibles – est nécessaire à la viabilités des programmes.

4. ANCRAGE INSTITUTIONNEL

Le mainstreaming gouvernance implique également la prise de mesures internes à l'institution, que ce soit dans les bureaux de coopération ou à la centrale. Le renforcement de la capacité des collaborateurs en la matière ainsi que la mise à disposition d'instruments (PCM par exemple) sont des éléments déterminants. La gestion des connaissances entre pairs, mais aussi entre le terrain et la centrale, doit également être au centre des préoccupations.



4.1. Conseils pratiques

Il ne s'agit pas de mettre en œuvre l'intégralité des conseils pratiques ci-dessous. La pertinence et l'utilité de chacun d'eux dépendra des besoins du contexte dans lequel la gouvernance comme thème transversal sera mise en œuvre. Ces conseils doivent avant tout servir de source d'inspiration.

Analyse du contexte
Afin de pouvoir appliquer le mode d'emploi proposé dans ce guide, c'est-à-dire de pouvoir mettre l'accent sur certains principes de gouvernance et de choisir un point d'entrée sectoriel, il est nécessaire d'analyser la situation de la gouvernance dans un pays donné. Pour cela, une analyse de contexte, avec les «lunettes gouvernance» est requis. Des analyses faites par d'autres donateurs sont souvent disponibles et des instruments élaborés par la DDC pour cet exercice le sont égale-

ment[10]. Cet exercice peut être fait lors de moments forts du programme (élaboration d'une stratégie par pays par exemple) ou lors de changements politiques importants dans un pays (conflits internes, périodes post-électorales, etc.)

Elaboration d'un concept gouvernance
Il peut être utile d'élaborer un document qui définit clairement les lignes d'action priorisées dans le secteur gouvernance et la stratégie choisie pour promouvoir la gouvernance dans d'autres secteurs. Ceci permettra de prioriser les principes et définir les points d'entrée. L'élaboration d'un concept est aussi l'occasion de préciser les ressources financières et humaines qu'une stratégie par pays souhaite consacrer à la gouvernance. Finalement, la rédaction d'un concept peut également se révéler utile pour communiquer aux partenaires et aux instances nationales les priorités définies dans ce domaine.

Gestion des connaissances et communauté d'apprentissage
L'échange d'expérience et d'information entre les projets et programmes permet l'apprentissage mutuel. Cependant, ces échanges ne surgissent souvent pas de manière spontanée. Des ressources humaines et financières sont nécessaires pour les promouvoir. La communauté d'apprentissage peut fonctionner de manière virtuelle (par exemple au travers d'une plate-forme internet) où réelle (workshops ou visites de terrain conjointes). Les espaces de coordination entre donateurs peuvent également constituer des opportunités intéressantes de gestion des connaissances.

Mise à disposition de ressources financières et humaines
Il est important de ne pas sous-estimer la nécessité en ressources financières et humaines que la promotion de la gouvernance comme thème transversal implique. Tout d'abord, il convient de préciser que la responsabilité du « mainstreaming gouvernance » repose sur l'ensemble des collaborateurs opérationnels et non pas sur une seule personne. Ceci signifie que des activités de renforcement des capacités des équipes des bureaux de coopération et des desks géographiques peuvent être nécessaires.

Désignation de Points Focaux
Afin de promouvoir la gouvernance comme thème transversal, l'échange de connaissances et le suivi des progrès réalisés en la matière, il est souvent utile de nommer une personne au sein des bureaux de coopération et des sections géographiques. Cependant, il est important de préciser que cette personne a avant tout un rôle de coopération, ce qui ne diminue en rien la responsabilité des autres membres de l'équipe.

Alliances avec d'autres institutions
La gouvernance comme thème transversal fait partie de l'agenda international (par exemple dans la Déclaration du Millénaire). De nombreuses institutions ont donc renforcé leur capacité dans ce domaine et bénéficient d'expériences intéressantes. Une alliance avec ces institutions (privées ou publiques) peut se révéler utile pour bénéficier de nouveaux instruments méthodologiques et / ou de connaissances thématiques.

[10] voir les « questions clés pour analyse contextuelle » et le « rapid governance and gender assessment » élaborés par la DDC.

Intégration dans le PCM
Au niveau de la stratégie par pays ou des différents projets, la gouvernance comme thème transversal devra être prise en compte. Il est important de rappeler que le suivi de sa mise en œuvre est de la responsabilité des sections géographiques.

4.2. Soutien de la section gouvernance

L'intégration du thème transversal dépend grandement du contexte dans lequel il s'insère. Pour cette raison le soutien de la section gouvernance se doit d'être modulaire pour s'adapter au mieux aux demandes particulières de chaque section ou bureau de coopération.

Formations : un cours « gouvernance transversal » sera organisé. La section offre également d'autres cours, sur des sujets précis (droits humains, gender-responsive budget, pro-poor growth). La section gouvernance apporte un appui aux sections qui le demandent pour l'organisation de cours et d'ateliers au niveau régional ou national. Cette approche a pour avantage de pouvoir stimuler les échanges horizontaux entre pays et partenaires confrontés à des problématiques semblables.

Appui et conseil : la section est à disposition pour conseiller les Bucos dans la mise en œuvre de la gouvernance comme thème transversal. Des accords de prestations peuvent être conclus en tout temps. Dans le cas de pays marqués par un conflit, les section COPRET offre un suivi pour l'application du CSPM. Les autres sections du domaine F, en concertation avec la section gouvernance, offrent des services spécifique liés à la gouvernance de « leurs » thèmes.

Monitoring : la section, en collaboration avec le réseau E+C, soutient les sections et bureaux de coopération pour l'élaboration d'outils de suivi adapté à leurs besoins.

Gestion du savoir et capitalisation d'expériences : la section gouvernance soutient, en liaison avec d'autres domaines et leurs partenaires, des centres de compétences dans les pays industrialisés, les pays en développement et les pays en transition, des partenariats d'apprentissage, la capitalisation et l'échange de connaissances. Le développement du savoir se fait à différents niveaux (programmes, stratégies et politiques), l'objectif à atteindre étant d'assurer un transfert de connaissances parmi des partenaires isolés les uns des autres et vivant dans des contextes différents.

Réseaux : il est important d'offrir au personnel du terrain des opportunités d'apprentissage, de correspondances, d'échanges thématiques. La section Gouvernance, en collaboration avec les NPO et d'autres personnes, met sur pied une plate-forme (par ex. Internet) de discussion et d'information sur la gouvernance comme thème transversal et les dimensions qui lui sont associées. La Section Gouvernance participe également aux groupes de travail et institutions au niveau international (ex : le réseau GOVNET de l'OCDE) et développe des partenariats avec différents centres de compétences. La section tient la DDC informée des grandes tendances ainsi que des problèmes à résoudre dans le domaine de la gouvernance. En parallèle, elle contribue à ces processus en y intégrant notamment les expériences capitalisées à différents niveaux.

5. ANNEXES

Annexe 1 : liens internet
Annexe 2 : les acteurs de la gouvernance
Annexe 3 : la prévention de conflit et la gouvernance

Annexe 1 :

Liens Internet
Site Intraweb de la Section Gouvernance de la DDC :
https://intraweb.deza.admin.ch/index.php?navID=10632&langID=2

Draft Handbook on Promoting Good Governance in EC Development and Co-operation :
http://ec.europa.eu/europeaid/projects/eidhr/themes-governance_en.htm

Site Internet du Réseau GOVNET de OCDE / CAD :
http://www.oecd.org/topic/0,2686,en_2649_34565_1_1_1_1_37413,00.html

Publication OCDE / CAD : Uses and Abuses of Governance Indicators :
http://www.oecd.org/document/25/0,2340,en_2649_33935_37081881_1_1_1_1,00.html

Publication PNUD : Women's Political Participation and Good Governance : 21st Century Challenges
http://www.undp.org/governance/docs/Gender-Pub-21stcentury.pdf

Publication PNUD : The Parliament, the Budget, and Gender
http://www.undp.org/governance/docs/ParlGuide_parlbudgen.pdf

Site Internet Gouvernance du Overseas Development Insitute (ODI)
http://www.odi.org.uk/whats_next_portals/governance/index.html

InfoResources Fokus No. 3/2005
Global conventions and Environmental Governance (f / esp)
http://www.inforesources.ch/pdf/focus_3_05_e.pdf

Annexe 2 : les acteurs de la gouvernance

Structures & Partners in Governance

State

Parliamentarians

Elites

Central authorities

Deconcentrated authorities

Investors

Civil society

Private sector

Media

Decentralized authorities (devolution)

SMEs

Participating legitimating

Financing state action

consuming public services (schools, health, infrastructure…)

Citizens

Annexe 3 : la prévention de conflits et la gouvernance comme thème transversal

